

BUITENLANDBELEID: VAN BESTE NAAR SLIMSTE JONGETJE VAN DE KLAS

JAN ROOD

Het mag duidelijk zijn: de verkiezingsprogramma's bieden weinig houvast voor de kiezer als die de keuze mede laat afhangen van het buitenlandbeleid. Hoe het beleid eruit gaat zien? Daar valt nu niets over te zeggen. Hoe het beleid eruit zou moeten zien is een ander verhaal. Die vraag hebben we voorgelegd aan Jan Rood. Hij wilde niet op de stoel van de aankomende minister gaan zitten en concrete invulling geven aan wat Nederland wel of niet moet doen. Wel komt hij met een aantal duidelijke bouwstenen waar het buitenlandbeleid van na 12 september aan moet voldoen. De kernbegrippen 'minder is meer' en 'wie niet sterk is moet slim zijn' zijn daarbij de leidraad.

In het buitenlandbeleid van landen verandert bij regeringswisselingen meestal niet zoveel. Zeker waar het westerse staten betreft, leiden *regime changes* zelden of nooit tot ingrijpende aanpassingen in het buitenlandbeleid. Ook het Nederlands buitenlandbeleid van na de Tweede Wereldoorlog valt op door dezelfde vaste waarden door de decennia heen: inzet op bevordering van de internationale rechtsorde, op het Atlantisch bondgenootschap als verzekering voor veiligheid en stabiliteit en op Europese integratie als waarborg voor welvaart. Binnen dit kader zijn er natuurlijk verschillen geweest - meer of minder nadruk op mensenrechten - en van wisselingen in activisme - al dan niet vooroplopen bij interventies - maar dit waren variaties op een vast patroon.

Zal er dan ook na 12 september niet veel veranderen? Uit andere stukken in dit magazine blijkt dat de diversiteit aan standpunten onder politieke partijen over de oriëntatie en inzet van het Nederlands buitenlandbeleid aan de vooravond van de verkiezingen ongewoon groot is, wellicht zelfs groter dan ooit. Afhankelijk van de uitslag van de verkiezingen en de samenstelling van een nieuw kabinet kan het buitenlandbeleid wel eens te maken krijgen met de meest ingrijpende veranderingen van na de Tweede Wereldoorlog.

Kritische bezinning op het buitenlandbeleid is altijd goed en nodig. Dit geldt temeer in een tijdperk waarin niet alleen de

mondiale verhoudingen snel veranderen en de klassieke bakens van dat beleid (Europa, NAVO en wereldorde) onder druk staan, maar tegelijkertijd het buitenlandbeleid kritischer vanuit de eigen samenleving wordt gevolgd en de beschikbare middelen onder grote druk staan als gevolg van de financieel-economische crisis. De partijprogramma's bieden helaas zeer weinig houvast voor zo'n kritische bezinning.

De vragen die centraal moeten staan bij welke analyse van het buitenlandbeleid dan ook zijn: Wat voor buitenlandbeleid heeft Nederland nodig ter bevordering en bescherming van zijn belangen? Wat zijn die belangen? Wat kan Nederland op eigen kracht? En waar is samenwerking met anderen een voorwaarde voor goede behartiging van onze belangen?

DE BELANGEN

Evident is dat een relatief klein en financieel-economisch sterk met de buitenwereld vervlochten land als Nederland in zijn buitenlandbeleid cruciale belangen te behartigen heeft. Dat begint op het terrein van veiligheid waar het ultieme belang de bescherming van de eigen territoriale veiligheid is, inclusief de overzeese gebiedsdelen.

Er zijn tal van risico's voor de Nederlandse veiligheid. Fragiele staten die zich als haard van terrorisme en criminaliteit kunnen ontwikkelen, risicolanden die massavernietigingswapens

weten te verwerven, migratiestromen als gevolg van klimaatverandering, revoluties en conflicten, etc. Dit onderstreept hoezeer het Nederlands belang gelegen is in een effectief multilateraal bestel op het gebied van internationale veiligheid en stabiliteit. Ook moet het duidelijk zijn dat een internationale rechtsorde die bepaalde waarden en beginselen op het gebied van mensenrechten, rechtvaardigheid en humaniteit bevordert zo niet garandeert, Nederlandse belangen dient.

Op economisch gebied is Nederland gebaat bij ongestoorde handel en vrije investeringen, en, niet in de laatste plaats, toegang tot opkomende markten. Hiervoor zijn internationale spelregels noodzakelijk, die het Nederlandse bedrijfsleven een *level-playing field* garanderen. Internationale regels om 'eerlijke handel' te stimuleren, dragen bij aan een duurzame economie voor de toekomst. En uiteraard moeten economische activiteiten beschermd worden tegen dreigingen als piraterij, corruptie, aanslagen, etc.

Tegen de achtergrond van deze belangen is het dan ook niet de vraag of Nederland een actief buitenlandbeleid dient te voeren, maar hoe. Want niet alleen de belangen zijn duidelijk. Het beperkte vermogen van Nederland om op eigen kracht deze belangen te behartigen is ook zeer duidelijk. De verwachting is dat dit vermogen verder zal afnemen.

Er zijn zaken, zoals exportbevordering en in mindere mate consulaire dienstverlening, die Nederland wel zelf moet doen. Voor het overige is Nederland afhankelijk van anderen bij de behartiging van haar belangen. Dit benadrukt de noodzaak voor Nederland om te investeren in goed functionerende multilaterale en regionale samenwerkingsverbanden en een hecht netwerk aan bilaterale relaties. Deze samenwerkingsverbanden vormen het weefsel van een geordend internationaal bestel waarbinnen het Nederlands belang bij veiligheid en stabiliteit, rechtvaardigheid en

welvaart het best is geborgd. De verbanden bieden ook duidelijke kaders waarbinnen Nederland met het oog op de behartiging van specifieke belangen goed kan samenwerken met verschillende partners.

HET BELANG VAN SAMENWERKING: KADERS EN PARTNERS

De primaire multilaterale en regionale verbanden waarbinnen Nederland actief is zijn de VN, het Atlantisch bondgenootschap (NAVO) en de EU; vaak gezien als de klassieke ankers van het Nederlands buitenlandbeleid. De inzet op deze ankers dateert van na de Tweede Wereldoorlog. Anders gezegd, al meer dan zestig jaar lang vormen zij voor opeenvolgende kabinetten de natuurlijke ijkpunten van het buitenlandbeleid. Alle drie de verbanden worstelen al langere tijd met hun missie.

Het VN-systeem reflecteert in vele opzichten een wereld gedomineerd door het Westen, een wereld die tot het verleden behoort. Zonder aanpassing aan de veranderende mondiale machtsverhoudingen zal de VN verder aan relevantie verliezen. Wat voor de VN geldt, geldt voor de NAVO in nog sterkere mate. De NAVO probeert zich nog steeds aan te passen aan een wereld met tal van dreigingen in plaats van die enige grote dreiging in het Oosten, zoals het geval was tijdens de Koude Oorlog. Dat proces verloopt op zijn zachtst gezegd moeizaam. De verschuiving van het strategische zwaartepunt naar Azië en de Indische Oceaan, met alle kans op het vergroten van Transatlantische verwijdering, zal het er niet makkelijker op maken. Voor de Europese Unie lijkt de keuze te zijn de stap te maken naar verdiepte politieke eenwording op straffe van desintegratie en marginalisatie in de wereld van de toekomst. Die politieke eenwording zal echter zwaar bevochten worden, wat veel tijd en energie zal kosten van de Europese leiders, inclusief die van de Nederlandse minister-president.

Voor Nederland is behoud en grotere effectiviteit van deze multilaterale en regionale verbanden cruciaal. Dit vereist blijvende betrokkenheid bij en een zeer actieve opstelling binnen deze organisaties. Tegelijkertijd is een kritische reflectie op het functioneren van deze instellingen - en dat in onderlinge samenhang - meer dan noodzakelijk in het licht van de problemen en uitdagingen waarmee zij geconfronteerd worden. In dat opzicht vormen de komende jaren een bijna verplichte kans, die door Nederland benut moet worden.

HET VN-SYSTEEM

Het multilaterale bestel en VN-systeem in het bijzonder staan voor twee uitdagingen. Ten eerste moet dit systeem zodanig hervormen dat opkomende mogendheden bereid zijn een volwaardige rol te spelen binnen dit bestel en hun verantwoordelijkheid te nemen. Nederland en andere Europese landen dienen ruimte te maken voor deze landen. Nederland heeft bereidheid getoond door in het IMF samen met België en Luxemburg een gezamenlijke kiesgroep te gaan vormen en de 'eigen' kiesgroep op te geven. Maar dit is slechts een eerste stap. In het licht van de Europese oververtegenwoordiging in de multilaterale gremia zal veel meer moeten lopen via de EU als schakel naar het mondiale niveau, met als uiteindelijk doel één EU-vertegenwoordiging in de VN-veiligheidsraad en G20. Voorwaarde is wel dat ook andere EU-lidstaten bereid moeten zijn om in te schikken. Bestaat er geen bereidheid om meer macht te geven aan landen als China, India en Brazilië, dan zullen deze landen zich verder afkeren van het multilaterale bestel. Hervorming van dit bestel is daarnaast noodzakelijk om de tweede uitdaging het hoofd te bieden, te weten, de 'transnationale agenda van de toekomst', met een veelheid aan mondiale vraagstukken die alleen op integrale wijze kunnen worden aangepakt, bijvoorbeeld klimaat, schaarste, water, internationale criminaliteit, etc.

>

DE TRANSATLANTISCHE BAND

- > De transatlantische band, dat wil zeggen de VS en Europa (naar believen aangevuld met ca. 10 tot 15 andere westers georiënteerde partners) domineert de mondiale veiligheid en stabiliteit, waarbij het gaat om de gevaren van nucleaire proliferatie tot en met staten en hele regio's die gekenmerkt worden door fragiliteit en wetteloosheid. De NAVO als regionale veiligheidsorganisatie speelt een cruciale rol in de behartiging van de Nederlandse veiligheidsbelangen. Niet alleen is de NAVO het kader voor afstemming met de Amerikanen, maar belangrijker nog is de rol - uitgeoefend onder VN-mandaat - van de NAVO bij interventies en stabilisatieoperaties. De toekomst van de NAVO staat of valt bij een beter functioneren van de organisatie in politieke zin, een evenwichtiger relatie tussen de VS en de Europese NAVO-leden en EU en voldoende inbreng aan capaciteiten ook van Nederlandse kant. Zonder dat zullen de VS zich verder afkeren van Europa en de NAVO (verder) aan betekenis inboeten.

DE EUROPESE UNIE

De grootste uitdaging voor Nederland de komende jaren betreft echter de Europese Unie en de eurozone in het bijzonder. Behoud en verdieping van de Europese integratie is vanuit Nederlands belang gezien van vitale betekenis. De toekomst van de Europese integratie beïnvloedt rechtstreeks de economische vooruitzichten van ons land, verschillende vraagstukken van veiligheid en stabiliteit en het vermogen vanuit Nederland invloed uit te oefenen op mondiale problemen.

Nederland dient maximaal in te zetten op versterking van de eurozone, zowel wat betreft begrotingsdiscipline en de aanpak van de schulden als versterking van het concurrentievermogen van de lidstaten en het toezicht op de financiële sector. Tegelijkertijd dient meer geïnvesteerd te worden in Euro-

pese samenwerking op het gebied van diplomatie en veiligheid. Nederland is te klein om zelfstandig invloed te kunnen uitoefenen op de belangrijkste spelers. Intensievere Europese samenwerking is ook noodzakelijk, zoals hierboven al uitgelegd, voor hervorming van en effectief optreden binnen de VN en voor een evenwichtiger relatie binnen de NAVO.

DE BILATERALE DIMENSIE

Internationale samenwerking gedijt binnen effectieve multilaterale verbanden, maar vereist ook hechte bilaterale relaties, mede om gezamenlijk sterker te staan binnen de internationale organisaties. Goede voorbeelden van dergelijke samenwerking zijn het gezamenlijk optrekken met België en Luxemburg in IMF-verband en de defensiesamenwerking met België. De komende jaren zal meer op deze vormen van samenwerking moeten worden ingezet. Daarnaast is investeren in een effectief netwerk van diplomatieke posten cruciaal, in het bijzonder in de relatie met die landen die er politiek toe doen en waar Nederland een gewillig oor treft.

BELEID VOOR DE TOEKOMST

De tijd dat Nederland als middelgroot land ergens makkelijk aan tafel schoof is nu toch echt voorbij. Geaccepteerd zal moeten worden dat Nederland in de wereld van vandaag en morgen een kleine speler is. Dat betekent meer samenwerken, speciaal in EU-verband. Het betekent ook dat als Nederland invloed wil kunnen uitoefenen, het bereid moet zijn om internationaal verantwoordelijkheden op zich te nemen. Nederland moet een actieve bijdrage leveren aan de aanpak van een aantal voor ons land wezenlijke internationale vraagstukken. Zichtbaarheid op basis van inhoud, expertise en reputatie is een conditio sine qua non voor een land als Nederland.

Die zichtbaarheid en het daartoe noodzakelijke vermogen om internationaal actief te

zijn hangen uiteraard samen met de bereidheid te investeren in het buitenlandbeleid. Die investeringen staan onder grote druk. Daarbij gaat het om het defensieapparaat (in samenhang met civiele middelen), ontwikkelingssamenwerking en het postennetwerk, die in onderlinge samenhang het werkkapitaal van het buitenlandbeleid vormen. Er zou juist meer in dit werkkapitaal geïnvesteerd moeten worden om zichtbaarheid en invloed van Nederland te verzekeren, ondanks de waarschijnlijke verdere bezuinigingen op de middelen voor het buitenlandbeleid.

Investeren in het Nederlandse buitenlandbeleid moet op basis van de volgende uitgangspunten:

1. Nederland moet het eigenbelang niet in enge zin definiëren, gericht uitsluitend en alleen op handel en investeringen. Werken vanuit zo'n smalle visie op het Nederlands belang is contra-productief, gezien de noodzaak tot samenwerking met anderen.
2. Zoals hierboven beschreven omvat een brede definitie van het eigen belang een goed functionerend internationaal bestel, een veilige en stabiele wereld, internationale regels voor handel, internationale afspraken over duurzaamheid en schaarste en een sterke Europese Unie die de huidige crisis achter zich weet te laten.
3. Gegeven de beperkte middelen, is het hierin cruciaal dat er heldere doelstellingen voor het buitenlandbeleid zijn met een beperkt aantal prioriteiten ('niches') waarop Nederland zich internationaal kan profileren. In dit opzicht geldt als adagium: 'minder is meer'.
4. Voor het werkkapitaal (defensie, ontwikkelingssamenwerking, diplomatieke posten) betekent dit het volgende:
 - a. Het is de hoogste tijd ten aanzien van de krijgsmacht een keuze te maken over ambitieniveau. Een veelzijdig inzetbare krijgsmacht op de been houden is niet langer waar te maken. Overeenkomstig het 3D-concept (diplomatie, defensie en *development*) ligt

INTERNATIONALE SPECTATOR

JAARGANG 66 – NR 9 – SEPTEMBER 2012

BUITENLANDS BELEID KABINET-RUTTE

de meerwaarde van de Nederlandse krijgsmacht op het gebied van ondersteuning van stabilisatie en wederopbouw. Ook internationaal zullen partners en de NAVO op dit vlak een beroep doen op Nederland. Specialisatie dient te worden bevorderd.

b. Onder vorige kabinetten zijn noodzakelijke stappen gezet om ontwikkelingssamenwerking (OS) om te vormen richting een middel tot internationale samenwerking. Die hervorming moet doorgaan, waarbij geldt dat de klassieke OS niet meer van deze tijd is. De discussie over de hoogte van het budget heeft geen zin, totdat duidelijk is aan welke doelstellingen van buitenlandbeleid OS moet bijdragen. Die doelstellingen liggen primair op het terrein van 3D, de versterking van internationale samenwerking, versterking van handelsrelaties en duurzame economische groei.

c. Ten aanzien van het diplomatieke netwerk geldt dat dit bij uitstek het instrument is om zichtbaarheid van Nederland te garanderen. Dit apparaat dient vooral om het Nederlands belang bij internationale samenwerking - bi- en multilateraal - te bevorderen. In mindere mate moeten de posten ingezet worden voor economische belangen, maar dan wel in bredere zin, gekoppeld aan andere doelstellingen van buitenlandbeleid. Inzet van dit netwerk voor primair economische belangenbehartiging is een verkeerde investering. Het is beter die taak los te koppelen van het diplomatieke apparaat. In de posten kunnen medewerkers van andere ministeries die rol vervullen.

Wie niet sterk is, moet slim zijn, zo luidt het gezegde. Dat zal in toenemende mate voor Nederland gelden. Slechts door middel van een verstandig, gedoseerd en slim gebruik van de schaarsere middelen en in samenwerking met anderen zal het in staat zijn tot een effectief buitenlandbeleid.



JAN ROOD
HET BUITENLAND ONDER RUTTE

KEES HOMAN
DEFENSIE ONDER RUTTE

ADRIAAN SCHOUT, JAN MARINUS WIERSMA
& IONA EBBEN
DE EU-PARADOX VAN KABINET-RUTTE

MARTIN SIEPERMANN
PRO-ISRAËL-BELEID VAN KABINET-RUTTE